

Menghidupkan Kembali Komitmen ke Timur Tengah

Harwanto Dahlan

*Pengajar Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*

ABSTRACT

As a strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state, foreign policy has to cope with the fast changing international situation. If the “developer” is constrained, whether by the lack of capability in anticipating the change, or by the dominant pattern of international politics, there will be a serious problem with the foreign policy. It will lag behind the contemporary international changes. Indonesian foreign policy is, therefore, must be kept with any recent and fast development of international politics, or else it will be an iconic remembrance of the golden past. While foreign policy of a state is the art to further a state’s national interest, unfortunately the formulation of clear Indonesian national interests is still inexistent. As a consequence the “course of action” seems to be more dependent on volatile situation that lingers around. When the pattern of dominance in international politics was dictated by the United States, it is widely known that the pendulum of Indonesian foreign policy was leaning to the West. The inclination was at the expense of Indonesian relations to the Middle East, a region where the historical political support for Indonesian independence first came. Until now, Indonesian foreign policy toward the Middle East has not yet radically changed to accommodate the growing—notably in economic—significance of the Middle East to the world. The skyrocketing oil price was the perfect time for Indonesia to allure the investors from the oil rich region. However, since the foreign policy is not fully dedicated to serve the-not-yet-meticulously formulated, the chance missed when the most recent development plummeted the oil price. One finally may infer that the decision makers of Indonesian foreign policy should learn more about the future to be able to anticipate the changes that may take place.

Keywords: foreign policy, Middle East, policy changes.

Indonesia mengalami pemburukan citra internasional yang cukup serius. Misalnya, pernah dikatakan sebagai “terrorist nest” (sarang teroris) oleh Singapura, sebagai “ibukota flu burung”, dan sebagai negara paling korup nomor lima di dunia versi PERC Hongkong. Kasus-kasus TKI di luar negeri dan larangan terbang bagi maskapai Indonesia juga telah mencoreng wajah bangsa yang jumlah penduduk Muslimnya terbesar di dunia ini. Tetangga-tetangga dekat bahkan juga telah melakukan “*encroachment*” terhadap kedaulatan Indonesia dengan mencuri, atau memfasilitasi pencurian, mulai dari pasir, ikan, sampai pencurian kayu dan kemudian menyelundupkannya. Penggerogotan juga terjadi pada wilayah geografis Indonesia. Kalau Singapura dengan trik reklamasi yang berimplikasi pada luas wilayah dan perbatasan terhadap Indonesia, maka Malaysia menggunakan jalur hukum untuk menguasai Sipadan dan Ligitan. Bahkan kemudian juga ingin menguasai blok Ambalat. Ditambah lagi negara-negara besar dan struktur internasional yang sangat sering merugikan karena menerapkan *travel warning*, misalnya, maka lengkaplah status Indonesia menjadi negara yang bisa menyandang julukan “the sickman of Southeast Asia”.

Dampak dari citra negatif sering dikeluhkan oleh orang-orang Indonesia yang melakukan perjalanan ke luar negeri karena diperlakukan kurang nyaman khususnya ketika persoalan terorisme masih sedang hangat-hangatnya. Pandangan terhadap orang Indonesia umumnya merendahkan martabat seperti panggilan “Indon” yang dialami para tenaga kerja di Malaysia. Selain itu, tidak bersedianya Singapura menandatangani perjanjian ekstradisi bagi pelaku kejahatan ekonomi yang melarikan diri ke sana, adalah sekedar beberapa contoh diremehkannya Indonesia sebagai bangsa. Atau kalau kemudian bersedia, maka dijadikan satu paket dengan DCA (Defence Cooperation Agreement).

Krisis ekonomi yang berkepanjangan juga memperburuk citra Indonesia sebagai negara yang sesungguhnya kaya sumberdaya alam. Ketidakkampuan negara untuk menyelesaikan krisis menjadikan masyarakat internasional meragukan kemampuan manajemen dan efektivitas pemerintahan. Akibatnya, investasi asing yang datang ke sini sangat sedikit. Jepang yang pernah menjadikan Indonesia sebagai tujuan investasi utama tidak lagi banyak mengalirkan modal. Kondisi ini masih diperburuk dengan hubungan Indonesia dengan institusi internasional seperti adanya tuduhan Bank Dunia bahwa terjadi korupsi dalam penggunaan bantuan Bank Dunia, serta dulu hubungan dengan IMF juga sempat tegang. Citra buruk seperti yang digambarkan di atas merupakan hal-hal yang harus diperhatikan dan diperbaiki melalui pelaksanaan politik luar negeri yang tidak sekedar bersemboyan bebas-aktif.

Tugas Politik Luar Negeri

Politik luar negeri bukan urusan keluar semata-mata. Ia juga punya keterkaitan dengan politik dalam negeri. Dukungan domestik terhadap politik luar negeri yang disebut *national morale* juga sangat diperlukan. Tidak jarang bahkan politik luar negeri yang tidak didukung oleh masyarakat di dalam negeri berakibat fatal bagi sebuah pemerintahan. Perang Vietnam, misalnya, adalah kebijakan luar negeri Amerika yang kemudian sangat tidak populer di mata rakyat Amerika. Sekarang, tuntutan agar Amerika menarik pasukannya dari Irak juga merupakan satu contoh tidak populernya politik luar negeri. Untuk kasus Indonesia, salah satu kebijakan yang sering memunculkan polemik di dalam negeri adalah politik luar negeri Indonesia ke Timur Tengah, khususnya dukungan terhadap Palestina. Tidak mustahil dalam jangka panjang pemerintah bisa menghadapi dua front: tidak populer di luar negeri sekaligus di dalam negeri.

Karena politik luar negeri dimotori oleh kepentingan nasional khususnya *self-preservation*, maka perbaikan citra internasional harus menjadi salah satu pilar politik luar negeri Indonesia. Dalam jangka pendek (5 tahun ke depan) yang perlu dilakukan oleh Indonesia untuk memperbaiki citra buruknya bisa mengambil tiga tahap sasaran (*three tiers*). *First tier* adalah penyelesaian persoalan dengan Malaysia dan Singapura. *Second tier* adalah *concern* terhadap ASEAN, khususnya untuk mengembalikan ASEAN kepada khittah kerjasama antar negara Asia Tenggara tersebut. Perbaikan citra melalui ASEAN ini dasar dan batu pijakan untuk kebijakan pada level yang lebih luas lagi. Baru kemudian yang ketiga adalah level internasional dengan prioritas Timur Tengah. Dalam jangka 10 tahun ke depan—walaupun juga harus dimulai sekarang—adalah perhatian yang sungguh-sungguh terhadap hubungan Indonesia dengan entitas dan struktur internasional seperti Bank Dunia, WTO, dan DK-PBB.

Politik luar negeri adalah “a strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other state or international entities aimed at achieving specific goal defined in terms of national interest.” (Plano dan Olton 1978, 127) Untuk melakukan analisis terhadap sebuah kebijakan luar negeri, umumnya digunakan *decision-making theory* (teori pembuatan keputusan), khususnya *foreign policy decision-making*. Teori pembuatan keputusan mengidentifikasi sejumlah besar variabel yang relevan dan mengemukakan saling keterkaitan yang mungkin ada dari berbagai variabel tersebut. Selain itu teori ini mengarahkan perhatian secara langsung bukan kepada negara sebagai abstraksi metafisik, atau kepada pemerintah, atau bahkan kepada institusi besar yang disebut “eksekutif,” melainkan berusaha menonjolkan perilaku manusia khusus pembuat keputusan yang sesungguhnya membentuk kebijaksanaan pemerintah, yaitu “mereka yang tindakan otoritatifnya, baik maksud maupun tujuannya, adalah tindakan negara. Tindakan negara adalah tindakan yang diambil oleh

mereka yang melakukannya atas nama negara” (Dougherty dan Pfaltzgraff Jr 1995, 373).

Menurut teori pembuatan keputusan, politik luar negeri bisa dipandang sebagai *output* dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pembuat keputusan. Tiga pertimbangan itu adalah: (1) kondisi dalam negeri pengambil keputusan, (2) kemampuan ekonomi dan militer, dan (3) konteks internasional, yaitu posisi khusus negara tersebut dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem internasional itu (Coplin 1992, 30). Menurut teori pembuatan keputusan, “it is assumed that decision-makers act within a total perceived environment that includes their national political system as well as the international system as a whole--an internal environment as well as as an external environment” (Dougherty dan Pfaltzgraff Jr 1995, 470).

Mengingat bahwa para pembuat keputusan bertindak “within a total perceived environment” maka persepsi memperoleh tempat penting dalam teori pembuatan keputusan. Pemberian posisi penting terhadap persepsi ini sangat terkait dengan anggapan bahwa “perceptions are guide to actions” (Papp, 1989: 154). Pentingnya persepsi dalam mendasari tindakan tidak dipengaruhi oleh benar-salahnya persepsi sehingga “regardless of whether perceptions are accurate or inaccurate, the actions we take are grounded in our perceptions” (Papp 1989, 154).

Karena adanya keterkaitan persepsi dengan nilai-nilai dalam proses sosialisasi yang dialami para pembuat keputusan, sebagian besar teoretisi pembuatan keputusan sepakat bahwa pengetahuan biografis tentang para pembuat keputusan—termasuk pendidikan, agama, pengalaman kehidupan kritis, latihan profesional, perjalanan ke luar negeri, kesehatan fisik dan mental, serta kegiatan politik mereka sebelumnya—bisa bermanfaat untuk mengetahui motif-motif dan nilai-nilai paling dalam yang ada pada diri para pembuat keputusan.

Pengetahuan tentang hal-hal di atas sangat penting mengingat para pembuat keputusan tidak berdiri sendiri melainkan berada dalam sebuah sistem yang penuh interaksi. Dalam sistem tersebut peran dan pengaruh para pembuat keputusan saling berinteraksi dan terkait. Di sinilah pentingnya memahami pembuatan keputusan luar negeri dari sisi para pembuatnya, sebagaimana juga dikatakan oleh Doak Barnett:

In attempting to understand policy-making in any country, it is essential to ask certain basic questions. At the top of the political system, what individuals, groups, and institutions play key roles in decision making, and what are their respective roles and relationships? Where does their information and counsel come from? At operational levels, what mechanisms exist to coordinate the major institutions involved in the conduct of foreign policy? How influential

are experts and specialists, and through what channels are their opinions voiced? (Barnett 1985, 2).

Dalam melakukan analisis, salah satu model yang bisa digunakan adalah model Politik-Birokratis. Model ini memandang politik luar negeri sebagai “hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi” (Mas’oed 1990, 278). Dalam model ini digambarkan masing-masing aktor memiliki pamrih yang berbeda terhadap isu yang diperdebatkan dengan perspektif yang berbeda. Dan karena masing-masing mempertaruhkan sesuatu yang berbeda maka mereka akan mengambil sikap yang berbeda pula. Dengan demikian, kebijakan yang akhirnya menjadi perilaku politik luar negeri bukan perilaku aktor monolit. “Perilaku itu adalah hasil permainan politik dalam membuat dan menerapkan keputusan itu, sehingga sering yang terjadi tampak tidak sesuai dengan tujuan yang seharusnya dicapai oleh pemerintah” (Mas’oed 1990, 279).

Selain proses pembuatannya, politik luar negeri sebagai sebuah *output* biasanya mempunyai orientasi, yaitu: “a country’s level of involvement in various international issue areas”. Orientasi politik luar negeri mempunyai tiga unsur yaitu “a state’s general attitudes and commitments toward the external environment, its fundamental strategy for accomplishing its domestic and external objectives and aspirations and for coping with persisting threats” (Holsti 1987, 109). Strategi umum atau orientasi politik luar negeri suatu negara tidak mudah terlihat hanya dalam satu keputusan, melainkan merupakan “results from a series of cumulative decisions made in an effort to adjust objectives, values, and interests to conditions and characteristics of the domestic and external environments”. Dari orientasi inilah politik luar negeri Indonesia bisa dikaji *level of involvement*-nya (tingkat keterlibatannya) dalam berbagai isu termasuk menyangkut Timur Tengah khususnya Palestina.

Menurut Holsti, pilihan atas salah satu dari ketiga orientasi paling tidak dipengaruhi empat kondisi atau variabel. Pertama adalah struktur sistem internasional, yaitu “pattern of dominance, subordination, and leadership of an international system” yang berkonsekuensi munculnya pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan bertindak negara-negara yang menjadi anggota unit. Kedua, strategi umum politik luar negeri sebuah negara bisa dikaitkan dengan “the nature of its domestic attitudes and social economic needs”. Ketiga, “the degree to which policy makers perceive a *persisting* external threat to their own values and interests”. Terakhir, lokasi geografi, karakteristik topografis, dan sumberdaya alam yang dipunyai suatu negara. Pembahasan terhadap empat variabel ini tentunya akan memberi kerangka teoretik yang makin jelas tentang bagaimana politik luar negeri Indonesia masa kini.

Problem Eksternal Indonesia

Beberapa persoalan “first tier” mencakup hubungan bilateral antara Indonesia dengan Singapura dan dengan Malaysia. Yang dihadapi Indonesia dalam hubungannya dengan Singapura antara lain mengenai tidak adanya perjanjian ekstradisi yang bisa digunakan untuk menangkap dan mengembalikan penjahat ekonomi yang melarikan diri—dan mungkin menanamkan uangnya—ke Singapura. Ini betul-betul persoalan serius karena dari sini terlihat bahwa Singapura memandang rendah Indonesia dan tidak menunjukkan iktikad baik sebagai negara tetangga. Tidak hanya persoalan besar seperti perjanjian ekstradisi, Singapura melalui Lee Kuan Yew juga sangat sering melontarkan kata-kata yang sesungguhnya tidak menunjukkan penghormatan kepada Indonesia seperti penyebutan “*terrorist nest*”. Bahkan beberapa tahun ke depan pasti akan muncul persoalan teritorial sebagai konsekuensi program reklamasi pantai-pantai Singapura mengingat reklamasi sama dengan memperluas wilayah dan pasti diikuti dengan klaim perbatasan baru. Apabila tidak dimulai diselesaikan sejak sekarang, persoalan dengan Singapura akan menyulut konflik bilateral yang bahkan bisa menyangkut etnis Cina di dalam negeri mengingat etnis Cina adalah etnis dominan di Singapura. Dalam bidang keamanan, pengelolaan, pengawasan dan pengamanan Selat Malaka termasuk teritori udara di atasnya juga memerlukan pembicaraan serius.

Persoalan bilateral berikutnya adalah dengan Malaysia. Selain persoalan klasik seperti masalah tenaga kerja ilegal Indonesia, persoalan teritorial pasca Sipadan-Ligitan seperti klaim Malaysia atas blok Ambalat akan menjadi perkara serius dalam hubungan Indonesia-Malaysia. Tidak mustahil telah terjadi penggerogotan teritorial semacam penggeseran perbatasan yang sudah sejak lama berlangsung dan hanya didiamkan oleh Jakarta. Hal yang serius untuk ditangani kedua negara adalah pencurian kayu dari Kalimantan yang kemudian diselundupkan ke Malaysia. Peredaran barang-barang produk Malaysia yang masuk secara ilegal melalui perbatasan juga sangat memprihatinkan dan mendesak untuk serius ditangani Jakarta. Dengan demikian persoalan perbatasan akan mendominasi agenda hubungan Indonesia-Malaysia. Kita berharap berunding dengan Malaysia akan lebih mudah bagi Indonesia.

Persoalan “*second tier*” adalah persoalan yang berkait dengan ASEAN. Akan seperti apakah ASEAN pada sepuluh tahun yang akan datang? Apakah hanya akan mirip dengan kumpulan arisan atau mengarah kepada organisasi yang membidani lahirnya Uni Eropa? Sekarang ini ASEAN dihadapkan pada krisis kepemimpinan sekaligus krisis orientasi. Krisis kepemimpinan tampak dari tidak adanya negara yang serius memimpin ASEAN dan mengarahkannya organisasi yang efektif pada masa datang. Kemampuan Indonesia dalam mengambil inisiatif kepemimpinan ASEAN cukup menguatirkan akibat deraan persoalan ekonomi. Mengingat prinsip

bahwa “*diplomacy without power is like music without instrument*” maka kesulitan dalam hal *financial power* telah melemahkan posisi Indonesia sebagai pemimpin ASEAN dengan segala konsekuensinya.

Malaysia mungkin lebih diharapkan untuk mengambil alih kepemimpinan mengingat persoalan domestik yang dihadapinya jauh lebih kecil dari hal yang sama yang dihadapi Indonesia, atau yang dihadapi Thailand. Sebagai negara besar di ASEAN, PM Badawi lebih diharapkan mengambil prakarsa-prakarsa bagi perubahan ASEAN dari asosiasi menjadi sebuah organisasi yang jauh lebih teknis. *Brotherhood system* yang selama Presiden Soeharto berkuasa tidak bisa diwarisi oleh Mahathir, dan mungkin juga tidak bisa dilaksanakan oleh Presiden Yudhoyono seyogyanya diambil oleh PM Badawi. Thailand sendiri juga tidak memungkinkan untuk memimpin ASEAN, paling tidak dalam waktu dekat ini, mengingat pergantian pemerintahan yang sering melalui kudeta militer. Namun di luar persoalan siapa yang akan memimpin ASEAN, kerjasama dalam bidang teknis sudah merupakan sebuah keniscayaan bagi ASEAN.

Dalam waktu sepuluh tahun yang akan datang, dan harapannya diprakarsai oleh Indonesia, ASEAN harus berubah menjadi sebuah organisasi yang jauh lebih teknis dan apabila diinginkan bisa menuju USEAN (Union of Southeast Asian Nations). Kasus-kasus yang muncul sekarang ini adalah kasus-kasus teknis yang memerlukan koordinasi dan penyelesaian teknis. *Labor trafficking*, perdagangan perempuan dan obat bius, pelarian kriminal ekonomi, perompak dan penyelundupan, semuanya memerlukan koordinasi teknis yang rumit dan lintas bidang. Tanpa berubah ke arah organisasi teknis, ASEAN hanya akan menjadi organisasi *ngerumpi*, ASEAN akan lebih banyak berbicara daripada berbuat. Perkembangan terbaru ASEAN Charter tentu lebih menuntut Indonesia tidak sekedar mengawal organisasi ASEAN, namun juga memimpin secara konsekuen, yaitu memimpin karena memang pantas sebagai pemimpin sebagaimana terlihat dari kekuatan ekonomi, industri, atau militer.

Persoalan terakhir, yang merupakan “*third tier*” adalah persoalan global yang dihadapi Indonesia berkait dengan lembaga-lembaga internasional seperti WTO, FATF, atau Bank Dunia. Soal PBB tampaknya sudah tidak ada masalah. Kalau sekedar menjadi anggota tetap DK-PBB yang diperluas, hal itu masih wajar-wajar saja apabila Indonesia memang mampu dalam hal konsekuensinya. Juga yang masih menjadi persoalan adalah intervensi negara besar terhadap persoalan domestik, seperti misalnya tekanan untuk ikut memerangi terorisme yang tentu saja akan berdampak negatif terhadap hubungan Islam dan negara. Persoalan ini memang belum menjadi “*core problem*” tetapi berpotensi ke arah sana. *Money laundering*, misalnya, sudah pernah menjadikan Indonesia masuk dalam daftar hitam FATF. Tanpa penyelesaian terpadu dan komprehensif melalui Departemen

Luar Negeri, Indonesia akan bisa menjadi bulan-bulanan organisasi-organisasi internasional atau negara besar dunia.

Kalau dulu politik luar negeri “bebas-aktif” tidak digunakan oleh pemerintah Orde Baru untuk benar-benar “bebas berorientasi.” Yang terjadi justru politik luar negeri Indonesia “bebas dari orientasi” alias tidak punya orientasi yang tegas. Misalnya, politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Baru tidak berorientasi jelas dan tegas terhadap Timur Tengah. Hal ini berbeda dengan pemerintah sebelumnya yang punya komitmen tegas untuk membela bangsa Arab, bangsa Palestina khususnya, dari ketidakadilan Israel dan Barat. Bahkan pergantian ke pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid yang diharapkan akan bisa memberi nuansa baru ternyata justru berbuat sebaliknya. Inisiatif memformalkan hubungan dengan Israel telah melahirkan dukungan negatif kepada politik luar negeri. Mengingat situasi di bawah kepemimpinan Presiden SBY sekarang ini memungkinkan, pemerintah Indonesia perlu menghidupkan kembali komitmen politik luar negerinya ke Timur Tengah demi tercapainya perdamaian yang abadi dan solusi yang adil bagi bangsa Palestina.

Komitmen Rendah ke Timur Tengah

Orientasi politik luar negeri, yaitu “a country’s level of involvement in various international issue areas; a state’s general attitudes and commitments toward the external environment” (Plano dan Olton 1984, 158) yang dijalankan pemerintah Orde Baru tidak menunjukkan *level of involvement* yang tinggi ketika menyangkut isu-isu politik di Timur Tengah. Indonesia kurang melaksanakan sikap dan komitmen yang asertif, misalnya dalam perang Israel-Arab tahun 1967 Indonesia tidak secara tegas berpihak kepada Arab sehingga dianggap lebih banyak menguntungkan Israel daripada negara-negara Arab (Roesad 1979, 250). Selain itu, pada awal pemerintahan Orde Baru tidak ada kontak langsung seperti kunjungan pejabat tinggi pemerintah setingkat menteri atau kepala negara. Akibatnya hubungan Indonesia dengan negara-negara Arab tidak akrab. Salah satu dampak dari tidak akrabnya hubungan tersebut adalah kurangnya pemahaman negara-negara Arab terhadap posisi Indonesia dalam masalah Timor Timur di PBB khususnya.

Tidak tegasnya orientasi politik luar negeri Indonesia ke Timur Tengah masih berlanjut sampai saat terjadinya invasi Irak ke Kuwait pada bulan Agustus 1990. Indonesia menolak untuk mengutuk tindakan Irak menyerbu dan menduduki Kuwait. Meskipun demikian, ketika Arab Saudi mengirim utusan ke beberapa negara Islam non-Arab untuk meminta sukarelawan ke Perang Teluk, Indonesia menolak dengan alasan bahwa Indonesia tidak mempunyai tradisi mengirim sukarelawan ke luar negeri kecuali dalam kerangka pasukan penjaga perdamaian

PBB. Kritik muncul dari B.N. Marbun yang mengatakan bahwa kalau dulu Indonesia selalu berperan aktif dan mengambil inisiatif, kini hanya “menunggu dan baru kemudian berkomentar” (Tempo 1991, 22). Sehingga ketika Singapura, Thailand, Filipina telah memberi bantuan medis bagi korban Perang Teluk, Indonesia tetap belum berbuat. Berbagai alasan digunakan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka membela diri dari ketidakterlibatannya di Perang Teluk.

Setelah Irak dikalahkan oleh Amerika Serikat dan sekutunya, mulailah program penghancuran sistematis yang digerakkan AS agar Irak tidak lagi menjadi sebuah kekuatan militer utama di Timur Tengah. Atas nama PBB, beberapa resolusi diputuskan Dewan Keamanan guna melancarkan tujuan AS melucuti senjata Irak, menerapkan zona larangan terbang di bagian utara dan selatan Irak, serta melakukan embargo ekonomi dengan alasan Irak tidak mematuhi resolusi PBB. Sikap Indonesia terhadap kejadian ini hanya sampai pada kegembiraan terhadap berakhirnya perang. Terhadap resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB yang sifatnya tidak adil terhadap Irak, Indonesia sebagai ketua Gerakan Non Blok hanya menegaskan dukungannya “for the full implementation of all relevant United Nations Security Council resolutions regarding the region” (The National Committee for The Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries). Dampak embargo ekonomi oleh DK-PBB terhadap rakyat Irak, khususnya anak-anak dan balita, belum menjadikan Indonesia prihatin—dan bertindak mencegah—perpanjangan “hukuman kolektif” terhadap rakyat Irak.

Ketidaktegasan orientasi politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru terhadap Timur Tengah ini tentu saja cukup menimbulkan pertanyaan. Hal ini mengingat hubungan baik yang sudah terbina pada masa pemerintahan sebelumnya. Sejarah menunjukkan bahwa pada awal berdirinya Indonesia banyak mendapat dukungan dari negara-negara Timur Tengah. Mahasiswa Indonesia yang berada beberapa negara Arab yang membentuk Panitia Pembela Kemerdekaan Indonesia mendapat dukungan. Pemerintah Mesir, misalnya, pada tanggal 23 Maret 1946 menyatakan bahwa pemerintah Mesir tidak lagi berhubungan dengan Kedutaan Belanda untuk hal-hal yang menyangkut warga Indonesia.

Langkah Mesir yang kemudian diikuti negara-negara Arab lainnya bahkan dianggap bahwa Panitia-panitia Pembela Kemerdekaan Indonesia merupakan perwakilan sementara RI yang berhak mengeluarkan surat keterangan selaku paspor. Liga Arab pada tanggal 18 Nopember 1946 memberikan pengakuan terhadap kemerdekaan Indonesia dan menyatakan pengakuan de facto dan de jure pada tanggal 15 Maret 1947. Dukungan terhadap Indonesia juga dipertahankan secara gigih di Majelis Umum maupun Dewan Keamanan PBB (Ariessusanto 1994, 221).

Hubungan baik dengan Timur Tengah terlihat dari orientasi politik luar negeri Indonesia pada dasawarsa 1950-an yang tegas memihak negara-negara Arab Timur Tengah. Misalnya, Indonesia tegas mendukung perjuangan rakyat Palestina dengan tidak mengakui Israel, dan juga mendukung perjuangan kemerdekaan rakyat Tunisia, Aljazair dan Maroko. Selanjutnya Indonesia memberikan dukungan kepada Mesir ketika menasionalisasi terusan Suez, ikut mengajukan resolusi penarikan pasukan Inggris, Israel dan Perancis dari Mesir. Indonesia juga berpartisipasi dalam misi pemeliharaan perdamaian PBB di Timur Tengah melalui UNEF (United Nations Emergency Force) dengan mengirimkan kontingen pasukan Garuda I. Sebaliknya negara-negara Arab Timur Tengah juga mendukung perjuangan Indonesia untuk memperoleh kembali Irian Barat. Hubungan baik ini tidak berlanjut pada masa Orde Baru.

Selain dari tinjauan politik, secara ekonomi sesungguhnya beberapa negara Arab Timur Tengah sangat potensial untuk diajak kerjasama pembangunan maupun perdagangan. Dalam hal bantuan pembangunan, setelah kunjungan Presiden Soeharto ke Timur Tengah pada bulan Oktober 1977 disepakatilah beberapa proyek bantuan. Yang terealisasi di antaranya adalah pabrik pupuk di Cikampek (bantuan Iran, US\$200 juta), proyek Pusri IV Palembang (Saudi dan Bank Dunia, US\$100 juta), jalan raya Surabaya-Malang (Saudi dan Bank Pembangunan Asia, US\$50 juta), kelistrikan di Bandung (Kuwait dan Abu Dhabi, US\$30 dan 14,25 juta) (Bafagih 1977, 10). Begitu pula dalam hal perdagangan, ekspor Indonesia ke Timur Tengah juga cukup besar.

Dengan demikian, ditinjau dari faktor politik-kesejarahan dan faktor ekonomi, negara-negara Arab Timur Tengah merupakan mitra potensial untuk membantu tercapainya kepentingan ekonomi dan pembangunan Indonesia. Diabaikannya begitu saja kawasan Timur Tengah yang mempunyai kedua faktor penting tersebut tentu saja menimbulkan tanda tanya.

Selain faktor politik dan ekonomi, ada faktor budaya yang seharusnya bisa lebih mempererat hubungan Indonesia dengan negara-negara Timur Tengah yaitu budaya yang sama-sama berakar dari agama Islam. Tentunya faktor budaya ini bisa menjadi salah satu unsur perekat hubungan keduanya. Ikatan budaya yang bisa menjadi ikatan emosional ini tampak dari gencarnya kepedulian masyarakat muslim Indonesia terhadap permasalahan yang menyangkut negara-negara Arab Timur Tengah.

Kepedulian masyarakat muslim terhadap isu-isu yang menyangkut Timur Tengah terlihat mulai dari pernyataan-pernyataan para tokoh masyarakat sampai dengan demonstrasi yang sering dilakukan oleh massa, terutama mahasiswa. Dari beberapa contoh respon masyarakat muslim Indonesia terhadap isu-isu politik luar negeri yang menyangkut Timur Tengah, jelas sekali bahwa ummat Islam

Indonesia supportif dan penuh perhatian terhadap isu-isu Islam di Timur Tengah serta mempunyai solidaritas yang tinggi terhadap sesama umat Islam di luar negaranya sendiri. Tetapi jumlah penduduk muslim yang mayoritas dan sikap mereka yang *attentive* ternyata tidak mampu mempengaruhi orientasi politik luar negeri Indonesia agar tegas berpihak kepada Timur Tengah.

Secara teoretis, perhatian dan tuntutan masyarakat terhadap isu internasional seharusnya mampu mempengaruhi politik luar negeri yang ditetapkan dengan perwujudannya berupa orientasi politik luar negeri. Sebagai sebuah “concrete formulations derived from relating the national interest to the prevailing international situation and to the power available to the state” (Roy dan Olton 1984, 128), keterkaitan antara tuntutan masyarakat dengan tujuan politik luar negeri yang ditetapkan tentunya bisa dipahami dikarenakan orientasi politik luar negeri bisa merupakan strategi untuk mencapai tujuan dan aspirasi domestik.

Meskipun demikian, dalam kasus Indonesia, belum tampak adanya korelasi positif antara perhatian dan tuntutan masyarakat dengan tujuan dan orientasi politik luar negeri yang ditetapkan para pembuat kebijakan. Pemaparan beberapa contoh kebijakan luar negeri Indonesia di atas mendukung asumsi bahwa orientasi politik luar negeri Indonesia yang bisa digunakan untuk menunjukkan tingkat keterlibatan Indonesia dalam berbagai isu internasional, atau sikap umum dan komitmen terhadap lingkungan eksternal, memang secara jelas tidak menunjukkan derajat keterlibatan yang tinggi terhadap Timur Tengah. Dengan kalimat lain, faktor historis, ekonomi, budaya sampai pendapat umum umat Islam tidak berperan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan dan orientasi luar negeri terhadap Timur Tengah.

Kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah ini yang perlu dikaji ulang. Apalagi ada asumsi yang menyatakan bahwa “di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto, perhatian khusus diambil untuk tidak melibatkan Indonesia dalam perihal internasional yang mungkin memberi dorongan terhadap ambisi politik golongan muslim” (Leifer 1986, 199). Telah berubahnya pemerintahan di mana “ambisi politik golongan muslim” terakomodasi, sudah saatnya pemerintah menghidupkan kembali komitmen politik luar negeri ke Timur Tengah yang sempat “pingsan” selama masa Orde Baru.

Deideologi Orientasi ke Timur Tengah

Salah satu pertimbangan Orde Baru untuk tidak tegas mendukung isu-isu politik yang berkait dengan Timur Tengah adalah alasan ideologis. Selain kekhawatiran ideologis domestik berkait dengan isu negara Islam dan atau

persaingan Islam-militer, di tingkat internasional Islam oleh Barat dianggap sebagai salah satu ideologi yang potensial menentang. Potret buruk Islam akhirnya jauh lebih sering muncul daripada wajah positifnya. Konsekuensinya, Indonesia tidak bisa menghindar dari “*pattern of dominance*” Barat mengingat Indonesia sangat berkepentingan dengan uang mereka. Agar tidak diasosiasikan dengan istilah-istilah “teroris”, “fundamentalis” atau “ekstremis” Orde Baru akhirnya ikut terjebak dalam ideologisasi Timur Tengah dan menjauhkan diri dari komitmen yang pernah tegas dijalankan pemerintah sebelumnya.

Tiga puluh dua tahun berlalu dan ternyata tidak ada unsur Islam ekstrim yang masuk ke Indonesia sebagaimana dikuatirkan oleh Deplu. Karena itu, pemerintah baru Indonesia harus menghapus kendala ideologis dalam hubungan dengan Timur Tengah. Terlebih kondisi ke arah perdamaian di Timur Tengah sendiri sudah menuju pada pertimbangan-pertimbangan non ideologis. Sekarang ini sudah tidak jamannya lagi Amerika bisa menekan Indonesia dengan alasan-alasan ideologis.

Kondisi sistem internasional yang berubah ini kondusif bagi dihidupkannya lagi dukungan Indonesia yang tegas terhadap proses perdamaian di Timur Tengah. Apabila Indonesia harus mengecam Israel, tidak ada resiko besar yang perlu dikuatirkan. Militer sudah tidak lagi dalam kondisi bersaing dengan Islam sehingga tidak akan ada tekanan pihak militer kepada Deplu agar tidak mendukung Timur Tengah. Selain itu Amerika dan negara-negara Barat lainnya sudah tidak lagi berada dalam posisi bisa memainkan politik di Indonesia untuk kepentingannya sendiri. Bahkan apabila kita perlu mengecam Amerika karena ketidaksiannya dalam menerapkan sanksi ekonomi kepada Irak sehingga yang justru jadi korban adalah mereka yang tidak berdosa, maka hal itu juga harus kita lakukan.

Keberhasilan politik luar negeri salah satunya karena didukung oleh *national morale* (moril alias dukungan nasional). Perlu ada ketegasan dukungan kepada nasib bangsa Arab yang masih mendapat perlakuan tidak adil. Bangsa Palestina masih mendapat perlakuan tidak adil dari Israel, bangsa Irak juga masih dianiaya oleh AS dan Inggris melalui embargo ekonomi yang mengatasnamakan PBB. Dalam hal tertentu Iran, Syria, atau mungkin Sudan juga belum lepas dari ketidakadilan internasional dengan sponsor Amerika. Pembelaan terhadap bangsa yang mengalami ketidakadilan merupakan amanat UUD 45 dan itu pasti didukung oleh seluruh lapisan masyarakat. Kalau sudah seperti ini, politik luar negeri Indonesia harus menunggu apalagi?

Kesimpulan

Politik luar negeri tidak bisa dipikirkan dan dijalankan sebagai sebuah kegiatan *ad hoc*, alias sekedar pelengkap sebuah entitas yang namanya negara. Reformasi telah memberi amanat kepada penyelenggara negara untuk secara serius, berkesinambungan, memikirkan pencapaian tujuan negara berupa kemajuan kesejahteraan umum dan pencerdasan kehidupan bangsa. Penyelenggara negara juga harus memikirkan dan melaksanakan peran aktif bangsa dalam percaturan hubungan antarnegara. Tanpa dukungan citra positif, tidak mudah bisa menjalankan peran internasional. Di lain pihak citra positif harus dimulai dari penghormatan dari tetangga-tetangga dekat. Penghormatan negara-negara tetangga terdekat hanya akan diperoleh apabila Indonesia mampu menyelesaikan, atau minimal membatasi, persoalan domestik yang masih menjadi pekerjaan rumah.

Umumnya orang berpendapat bahwa politik luar negeri merupakan kelanjutan dari politik dalam negeri. Itu sebabnya mengapa Presiden Soeharto lebih dulu menata politik dalam negerinya dan dengan demikian hanya menjalankan politik luar negeri yang *low profile*. Begitu kondisi dalam negeri dirasa sudah kondusif, barulah upaya menjalankan politik luar negeri yang *high profile* dilaksanakan. Tetapi kalau prinsip ini yang dipilih, Indonesia menghadapi persoalan berpacu dengan waktu sebab masih banyak hal di dalam negeri yang harus dibenahi dan kita sendiri tidak tahu kapan akan mampu menyelesaikan pekerjaan rumah yang demikian banyaknya.

Ketidakmampuan Indonesia menyelesaikan kasus pembakaran hutan yang merepotkan negara tetangga bisa menurunkan citra positif. Begitu pula kasus nelayan Indonesia yang melanggar batas wilayah negara lain, tidak cukup diselesaikan hanya dengan meminta maaf, atau kalau diperlakukan kasar dengan dipenjara dan atau ditembak kemudian mengajukan protes. Penanganan tenaga kerja ilegal, perlu lebih serius dilakukan dan dimulai dari sumbernya, bukan hanya ketika telah menjadi masalah di negara tetangga, dan dengan demikian cenderung menjadikan kasus sebagai pekerjaan. Keterkaitan antara politik luar negeri dengan politik dalam negeri sungguh erat.

Mungkin solusi yang perlu dipikirkan adalah solusi yang didasarkan pada pendapat Shanti Nair, yaitu bahwa politik luar negeri pada dasarnya adalah "domestic policy by other means." Maksudnya, politik luar negeri justru bisa dimanfaatkan untuk memperbaiki kondisi dalam negeri. Misalnya kerjasama yang sudah dicapai dengan negara-negara anggota ASEAN dalam bidang teknis tertentu seperti *money laundering*, bisa digunakan untuk memperbaiki tatanan di dalam negeri yang masih amburadul termasuk pencegahan korupsi. Kerjasama dalam bidang perikanan di tingkat ASEAN bisa digunakan untuk menertibkan prosedur

pemberian ijin penangkapan ikan yang sering hanya diperjualbelikan kepada nelayan asing. Dengan demikian, kalau upaya memperbaiki citra di tingkat internasional dengan memperbaiki kondisi dalam negeri lebih dulu akan memerlukan waktu yang demikian lama, sekarang perlu ditempuh cara yang sebaliknya, yaitu menggunakan politik luar negeri untuk memperbaiki kondisi dalam negeri dan dari situ kita bisa berharap memperoleh keduanya dalam waktu yang relatif bersamaan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ariessusanto, Yoyok, 1994. "Hubungan Indonesia-Timur Tengah", dalam Bantarto Bandoro (ed.), 1994. *Hubungan Luar Negeri Indonesia selama Orde Baru* Jakarta: CSIS.
- Barnett, A. Doak, 1985. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. Boulder and London: Westview Press.
- Coplin, William D., 1992. *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, edisi ke-2. Bandung: Sinar Baru.
- Dougherty, James E. dan Robert L. Pfaltzgraff Jr., 1995. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Study* (terj. Amien Rais, Harwanto dan Tulus Warsito). Yogyakarta: FISIPOL UMY.
- Holsti, K.J., 1987. *Politik Internasional: Kerangka Analisa*. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya.
- Leifer, Michael, 1986. *Politik Luar Negeri Indonesia* (terj. Ramlan Surbakti). Jakarta: Gramedia.
- Mas'ood, Mohtar, 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Papp, Daniel S., 1989. *Contemporary International Relations*. New York: MacMillan.
- Plano, Jack C. dan Roy Olton, 1978. *The International Relations Dictionary*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

_____, 1984. *The International Relations Dictionary*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Jurnal

Bafagih, Asa, 1977. Hasil-hasil Positif Kunjungan Presiden Soeharto ke Timur Tengah. *Kiblat*, **XXV** (11).

Roesnadi, O. Sutomo Roesnadi, 1979. Hubungan antara Indonesia dan Timur Tengah. *Analisa*, **VIII** (3).

Majalah

Tempo, 9 Februari 1991.

Dokumen Resmi

The National Committee for The Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries, 1992. *Final Documents*. Jakarta: Gramedia, hlm. 49.